

Міжнародне право не можна звести виключно до міжнародних договорів. Слід шукати той елемент, який зможе знову повернути міжнародному праву повагу як найефективнішому регулятору відносин між державами. Ним може стати *opinio juris* — класичний елемент міжнародного звичаю, який свідчить про визнання суб'єктом за правилом поведінки обов'язкового характеру. Таким чином можна буде змістити наголос з форми існування норми на її нормативність. В залежності від того, як ми розуміємо нормативність джерела, залежить розуміння нормативності всієї системи. Якщо для джерел національного права, категорія нормативності не є сумнівною, то для джерел міжнародного права ця категорія є відносною, при чому сама нормативність є абсолютною, якщо мова йде про категорію принципів міжнародного права, незалежно від форми їх закріплення та відносною, якщо мова йде про договір та звичай. При чому у випадку договору ця відносність є об'єктивною, оскільки є чіткий намір сторін щодо обов'язковості такого договору саме для них, однак така нормативність є об'єктивно вираженою у формі підписання, ратифікації, приєднання або у інший спосіб обумовлений сторонами. Складніше з нормативністю міжнародних звичаїв, оскільки нормативність в даному випадку є непросто відносно. Така відносність має подвійний характер: об'єктивний (практика) та суб'єктивний (*opinio juris*). При чому об'єктивний та суб'єктивний елементи мають збігатися, оскільки без цього збігу нормативність звичаю не виникає. Нормативність міжнародного права в сучасному його розумінні є вертикальною, оскільки в її основі знаходяться норми *jus cogens*. Це не означає, що до виникнення імперативної норми не було взагалі ознак нормативності, вона була у вигляді горизонтальної нормативності. Звісно, що і горизонтальна і вертикальна нормативність є взаємопов'язаними між собою і не існують одна поза одною.

Бабін Б.В.

к.ю.н., доцент кафедри морського права
Одеської національної морської академії

ФЕНОМЕН МІЖДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ В РАМКАХ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ МІЖНАРОДНОГО ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Міжнародне право залишається у стані перманентного розвитку. Це обумовлено виникненням нових міжнародно-правових феноменів, специфічних форм міжнародної нормотворчості та механізмів імплементації приписів міжнародного права у національні правові системи. Зокрема, актуальними зараз є аспекти правової природи міжнародних програм. В рамках визначення загальної правової природи цього феномену необхідно розглянути особливості міжнародного правового програмування, властиві програмним актам,

схвалених між державами (міждержавним актам). Безумовно, аналіз усіх програмних актів, укладених між державами навіть у сучасний період, та навіть визначення їх точної кількості стає вкрай складним питанням. Водночас порівняльний та формально-юридичний аналіз характерних рис виявлених нами відповідних програм є витребуваним, адже він дозволить зробити певні висновки щодо правової природи цих актів. Слід констатувати, що феномен правових програм, зокрема, міжнародних у сучасній науці досліджується насамперед в рамках концепції програмно-управлінської діяльності, яка була розроблена з нашою участю та знайшла свій розвиток у працях Кроленко В.О., Третьяка Е.В., Удовенко К.В. Водночас окремі теоретики міжнародного права, зокрема Бувайник Г.Є., Гавердовський О.С., Жуков Г.П., Черниченко С.В. обіймалися проблемами міжнародних програм, але їх роботи є застарілими та певною мірою заідеологізованими.

Програми, ухвалені на міждержавному багатосторонньому рівні, є розповсюдженою формою програмного правового регулювання. Програмна діяльність в рамках пострадянського міжнародного простору відбувається шляхом укладання державами багатосторонніх програм, як правило, під егідою міжнародних організацій — СНД та ОДКБ, що координують відповідну програмну діяльність. Ці програми в цілому відрізняються коротко- або середньостроковим, цільовим або комплексним характером, відповідністю стандартам програмного менеджменту, наявністю спеціальних правових актів, що регламентують процеси розроблення та реалізації відповідних програм.

Спеціальні регулятивні акти у сфері багатосторонніх міжнародних програм, як правило, є регламентними міжнародними угодами. Як приклад можна навести Угоду держав СНД про формування і статус міждержавних інноваційних програм і проєктів у науково-технологічній сфері 1998 р., Конвенцію щодо формування та статусу міждержавних науково-технічних програм СНД 1998 р., Угоду про співробітництво у формуванні інформаційних ресурсів і систем, реалізації міждержавних програм держав — учасниць СНД у галузі інформатизації 1999 р., Порядок розробки, реалізації й фінансування міждержавних цільових програм СНД 2004 р., Положення про порядок розробки, фінансування і реалізації цільових міждержавних програм ОДКБ 2008 р., Концепцію науково-інформаційного забезпечення програм і проєктів держав-учасників СНД в інноваційній сфері 2009 р. тощо. Відповідні акти містять визначення багатосторонніх міждержавних програм, як пов'язаного по ресурсах, виконавцям і строкам здійснення комплексу заходів, який має певну спрямованість, унікаючи при цьому характеристик правової природи програми, як документа. До необхідних ознак таких міждержавних програм віднесено участь у них не менш ніж трьох держав та розроблення проєкту програми під егідою відповідної міжнародної організації (СНД, ОДКБ).

Спроби договірної регламентації процесів розроблення та реалізації міждержавних програм призводять до уніфікації відповідних процесів та до певного скорочення кількості таких програм, що вступили в силу. При цьому міжнародні організації, під егідою яких розроблено ці програми, та

держави-учасниці таких програм де-факто розглядають програми, як форму обов'язкових для виконання приписів та норм, що не є міждержавним договором або рішенням міжнародної організації. Водночас практичний досвід доводить, що серед багатосторонніх міждержавних програм реалізуються насамперед ті, в яких були відпрацьовані схеми фінансування, замовники і виконавці, форми контролю за виконанням програми; у цілому проблема доцільних форм фінансування таких програм з бюджету держав-учасниць та з інших джерел є невирішеною.

Багатосторонні міждержавні програми є розробленими та ухваленими правовими актами, що реалізуються для досягнення суспільно корисної мети, мають визначений термін дії та відрізняється етапністю; усі їх норми носять тимчасовий характер та мають вигляд міжнародно-правових норм або індивідуально-правових приписів, які стосуються як суб'єктів міжнародного права, так і їх національних структур. Такі програми містять у собі паспорт програми, визначення мети та завдань програми, перелік основних заходів програми, їх виконавців та термінів реалізації. Відсутність спеціалізованих фондів та окремих міжнародних структур, які б обіймалися проблематикою розроблення, ухвалення міждержавних програм, їх фінансування та контролю за їх реалізацію відповідальними національними органами знижує ефективність програмного регулювання, зокрема, на пострадянському просторі.

Аналіз форм, структури та спрямованості двосторонніх програмних актів, що схвалюються між державами на найвищому рівні, доводить широке розмаїття відповідних правових форм та відсутність загальних правових стандартів їх розроблення та реалізації у міжнародному праві. Зокрема, такі програми можуть мати різні форми легітимації — ухвалюватися державами окремо, затверджуватися шляхом підписання міждержавного договору або бути інкорпорованими до міждержавних угод. Варіативність термінів дії таких програм, їх завдань та структури є достатньо високою, при цьому певну уніфікованість мають двосторонні програми, схвалені між пострадянськими державами. Ці програми мають преамбулу, де міститься обґрунтування необхідності їх схвалення, мету та завдання програми, вони розподіляються на розділи, до цих програм додаються Заходи до програми у формі таблиць із зазначенням змісту заходів, терміну їх виконання та виконавців від сторін програми.

Зокрема, програми (довгострокового) економічного співробітництва між державами схвалюються в рамках укладання двосторонніх угод про економічне співробітництво на середньо- або довготривалий період. Водночас такі договори про співробітництво та програми, які є їх виокремленою частиною, виходячи з низки ознак слід вважати двома окремими правовими актами. При цьому відповідні договори несуть як спеціальну (для програми-додатка) так і загальну (для наступних двосторонніх програм) легитимізуючу функції. Уніфікація двосторонніх програм, укладених між різними пострадянськими державами свідчить про існування певних стандартів щодо структури цих актів, порядку їх розроблення, реалізації та контролю за виконанням як правового звичаю.

У зазначених багатосторонніх програмах мітиться вказівка на нормативно-правовий характер їх заходів. Тим самим сторони цих програм погоджуються вважати відповідні програмні заходи формою, що містить нормативно-правові регулятори двосторонніх міждержавних відносин, тобто своєрідною формою міжнародного права. Більшість програм до власних завдань відносить дії з ухвалення міжнародних угод, прийняття інших (вторинних) програмних актів, зокрема, двосторонніх міждержавних цільових комплексних програм, та здійснення організаційних заходів із реалізації програми. Реалізація норм цих багатосторонніх міждержавних програм передбачає активну програмну правову регулятивну діяльність як на двосторонньому рівні, так і в рамках національних правових систем.

Заходи таких двосторонніх програм є розбитими на тематичні розділи, розділи — на напрямки, а напрямки, в свою чергу, — на окремі заходи. Серед виконавців заходів у програмах визначені міністерства, відомства, державні підприємства та інші суб'єкти господарювання держав-учасниць програми. Зміст зазначених програм охоплює окремі риси військової, гуманітарної, екологічної співпраці, вони є основними програмними двосторонніми актами, які регулюють відповідні міждержавні відносини. Окремі двосторонні міждержавні програми є спрямованими на максимальну інтенсифікацію двосторонніх відносин, аж до утворення конфедеративних спільних держав.

Формами координації та контролю за реалізацією багатосторонніх програм є діяльність спільних міждержавних двосторонніх комісій або дій спеціально створеного органу із визначеними у самих програмах повноваженнями — координаційної ради по реалізації програми, а також робочих груп по програмі або її головним розділам. Регламент роботи цих рад створює певний правових механізм щодо імплементації програмних приписів, додаткову міждержавну програмну нормотворчість (у формі ухвалення згаданих щорічних планів реалізації програми та ін.). Водночас у двосторонніх програмах не врегульовано механізму їх фінансування та механізму спеціальному контролю за витрачанням фінансових ресурсів. Специфіка двосторонніх міжурядових програм полягає у тому, що вони розроблюються та реалізуються насамперед суб'єктами, що вкрай широко вживають методологію програмного управління та програмно-правового регулювання у національній практиці. Більшість таких міжурядових програм схвалюються державами без підписання договору про програму, але, як правило, у розвиток раніш ухвалених угод, в яких може передбачатися програмна форма співробітництва. Втім, нами не виявлено імперативного зв'язку між такими угодами та схваленими в їх розвиток міжурядовими програмами, що проявляється у неспівпадінні термінів, назв та спрямованості програмних актів, передбачених угодами та потім схвалених державами де-факто.

Для міжурядових програм є характерною як передбачення програмної імплементації приписів двосторонньої програми на нижчому рівні (у формі вторинних міждержавних програм, державних програм та навіть програм структур громадянського суспільства), так і ув'язування базової двосторон-

ньої програми із програмами міжнародних організацій. У міжурядових програмах наявні як загальні, так і конкретизовані (із зазначенням виконавців та термінів) заходи. Для міжурядових (та міжвідомчих) двосторонніх програм характерним є припис щодо позатермінової реалізації вторинних програм, заходів та проектів після закінчення строку дії самої програми. В окремих випадках міжурядові програми мають чітко виражений виробничо-господарчий характер. Водночас деякі міжурядові програми за процедурою легітимації та внутрішньою структурою є подібними на розглянуті міждержавні програми.

Особливості двосторонніх міжвідомчих програм у значній мірі залежать від ступеню запровадження програмного регулювання у діяльності того чи іншого міністерства, політики його керівництва на певному етапі та ін. Втім, можна виокремити певні загальні тенденції щодо змісту, структури, форми та спрямування подібних актів. Більшість міжвідомчих програм було укладено між центральними органами виконавчої влади держав у сферах культури, молоді та спорту, оборони, транспорту, співпраці МЗС. Укладення міжвідомчих програм, як правило, передбачається у відповідних двосторонніх угодах, як міжурядових, так і міжвідомчих, але окремі міжвідомчі програмні акти схвалювалися сторонами без посилання на попередні угоди. Більшість міжвідомчих програм мають переважно коротко- або іноді середньостроковий термін дії (від двох до п'яти років), що можна пояснити, насамперед, тим, що органи державної влади, які укладають такі програми, підлягають більш частій ротации, ніж, зокрема, керівництво держав та національні уряди.

Двосторонні міжвідомчі програми у сфері культури, як правило, є диспозитивними та містять вказівки про заходи, які сторони будуть проводити протягом терміну дії програми і для участі в яких запрошуються культурні діячі та офіційні представники іншої сторони. У таких програмах замість встановлення відповідальних виконавців, термінів та обсягу фінансування заходів програми сторони окремо регламентують аспекти витрат на реалізацію сумісних культурних заходів. Процедурні норми таких програм, схвалених між різними державами, є близькими за формою або навіть тотожними, що свідчить про наявність певних стандартів для укладання відповідних програм, які, втім, мають несталі та не уніфікований характер. Специфіка міжвідомчих програм у сфері спорту, транспорту, зовнішньополітичної та військової співпраці також обумовлює методологію регулювання та структуру зазначених актів, яка може бути як вкрай своєрідною, так і максимально наближеною до технічних стандартів програмного менеджменту. Окремі міжвідомчі програми (зокрема, схвалені на рівні спеціалізованих органів влади, державних установ, підприємств, фондів) вже не можуть розглядатися повною мірою як такі, що носять повністю публічний характер та значення форми міжнародних правових норм.

Таким чином, аналіз міждержавних програм дозволяє віднести відповідні акти до системи джерел сучасного міжнародного права, що у цілому дозволяє оптимістично сприймати перспективи вирішення загальної проблеми природи та змісту міжнародного програмного регулювання.